

PERLINDUNGAN PEKERJA RUMAH TANGGA DARI PERSPEKTIF HUKUM KETENAGAKERJAAN

Oleh: Ari Hernawan¹

A. Pendahuluan

Ketidakadilan merupakan hasil konstruksi sosial dan kultural yang dapat terjadi melalui proses sosialisasi, penguatan secara struktural maupun kultural. Bentuk-bentuk dari ketidakadilan bisa disebutkan antara lain *stereotype*, marginalisasi, subordinasi dan dominasi yang semuanya pada hakikatnya sangat potensial merugikan segmen yang tidak memiliki keunggulan komparatif dan kompetitif dalam sebuah dialektika hubungan. Manifestasi bentuk ketidakadilan antara lain berlangsungnya eksploitasi, kekerasan dan diskriminasi secara struktural dan sistemik dalam berbagai bidang dan ruang lingkup. Fenomena buram tersebut melahirkan konfigurasi tatanan sosial yang memposisikan kelompok yang tidak mempunyai keunggulan komparatif dan kompetitif sebagai bagian kelompok tertekan karena tersubordinasi dan terdiskriminasi.²

Di sisi lain, hukum yang seharusnya dapat dipercaya sebagai alat untuk mengeliminasi atau meminimalisasi ketidakadilan tersebut, kadang atau bahkan sering tidak dapat berbicara banyak. Mulai dari proses pembentukan, formulasi substansi sampai dengan fase operasionalnya (penegakannya) sering diwarnai oleh muatan kepentingan yang sangat berpihak, yang memberi ruang disonansi lebih luas kepada pihak yang memiliki keunggulan ekonomi dan kekuatan nyata atau politis.

Di tengah iklim yang semakin kapitalistik, hukum bahkan sering tidak memberikan tempat

yang proporsional kepada kaum marjinal yang tidak memiliki keunggulan komparatif yang dibutuhkan, karena dianggap tidak memberikan kontribusi ekonomis nyata. Contoh yang bisa mengilustrasikan kondisi tersebut adalah Pekerja Rumah Tangga (yang untuk selanjutnya dalam penulisan ini disebut dan ditulis PRT). Seperti ciri khas negara-negara pada tingkat perkembangan ekonomi pertengahan yang lain, secara *de facto*, profesi ini eksis dan bahkan setidaknya menunjukkan peningkatan secara kuantitatif berhubungan dengan persoalan ketenagakerjaan di Indonesia, tetapi secara *de jure* profesi ini tidak diakomodasikan dalam instrumen legal formal (peraturan perundangan) secara representatif.

PRT sampai saat ini masih merupakan profesi yang sangat terabaikan. Hal ini sangat ironis pada saat kebangkitan kekuatan peradaban yang peka terhadap HAM dan demokratisasi mengalami akselerasi. Jika dilihat dari peraturan ketenagakerjaan yang ada, profesi ini tidak terjangkau oleh perlindungan hukum, oleh karena itu sangat rentan terhadap segala bentuk kekerasan, eksploitasi dan diskriminasi dalam bentuk yang bervariasi. Dari perspektif politik hukum ketenagakerjaan, persoalan seperti itu erat kaitannya dengan lemah atau tidak adanya peraturan ketenagakerjaan di satu sisi dan ketidakberdayaan PRT serta semakin kondusifnya iklim kapitalistik yang berorientasi komoditisasi dan industrialisasi pada sisi yang lain.

Tulisan ini mengangkat tema dan mencoba memaparkan masalah perlindungan PRT dari

¹ S. H., Staf Pengajar Pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

² Tommy F. Awuy, 1995, *Wacana, Tragedi dan Dekonstruksi Kebudayaan*, Jantera, Jakarta, h. 11.

³ Ester Boserup, 1984, *Peran Wanita dalam Perkembangan Ekonomi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hal. 8.

perspektif hukum ketenagakerjaan, dimulai dari kedudukan PRT dalam hukum ketenagakerjaan sampai dengan hal-hal yang perlu diperhatikan dalam membuat formulasi kebijakan publik atau peraturan perundangan yang berkaitan dengan perlindungan PRT. Tulisan ini masih merupakan awal dan jauh dari sempurna, tetapi diharapkan akan dapat diperoleh strategi antisipatif untuk memperbaiki nasib PRT dan memberikan perlindungan hukum bagi PRT melalui kebijakan publik (instrumen legal formal).

B. Profil Pekerja Rumah Tangga

Secara historis fenomena PRT sulit untuk dirunut. Walaupun dalam sejarah masyarakat Indonesia dikenal istilah *ngenger*, *batur*, *abdi*, *bediende*, namun tidak diketahui secara pasti apakah PRT merupakan perkembangan dari istilah-istilah tersebut karena masing-masing mempunyai karakter eksistensial yang berbeda-beda.⁴ Keberadaan PRT juga sulit untuk dideskripsikan secara pasti kapan mulanya. Barangkali muncul bersamaan dengan adanya pergeseran dalam perekonomian, semasa masyarakat mulai meninggalkan pola hidup subsisten atau mungkin juga bermula karena berbagai faktor konstruksi sosio- kultural yang terstratifikasi dan feodal.⁵

Bisa jadi semua anggapan itu benar, jika dilihat PRT bekerja dalam wilayah ekonomi subsisten dan bersifat reproduktif.⁶ Jenis-jenis pekerjaan PRT yang meliputi *house cleaning*,

cathering, *laundry*, *baby sitting*, *home keeping* dan *extra jobs* yang mengacu pada pola subsistensi dan reproduksi nampaknya menguatkan asumsi tersebut.

Dilihat dari jenis pekerjaan PRT yang dianggap dekat dengan dunia perempuan, maka komunitas PRT sebagian besar adalah perempuan. Keberadaan PRT dengan demikian memiliki nilai strategis, terutama bagi perempuan (kelas menengah dan atas) untuk lebih berkiprah di sektor publik (formal) karena beberapa kewajiban dan tugas tertentu bisa digantikan oleh PRT.⁸

Fenomena PRT yang sebagian besar perempuan dan berasal dari kemiskinan yang kompleks (pendidikan rendah, miskin, keterampilan sangat terbatas) memang sangat potensial menjadi korban ketidakadilan, diskriminasi, kekerasan dan eksploitasi.⁹ Iklim yang kurang kondusif bagi PRT tersebut menjadikan upaya perlindungan hukum bagi PRT menjadi sesuatu yang bernilai strategis.

Salah satu upaya mengangkat dan melindungi harkat dan martabat PRT adalah dengan menempatkan PRT pada posisi yang semestinya dalam hukum. Selama ini masyarakat menempatkan PRT sebagai "pembantu", yang menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai orang (atau alat) yang membantu atau menolong. Jika digabungkan dengan pengertian rumah tangga sebagai sesuatu yang berhubungan dengan urusan kehidupan rumah atau berkenaan dengan keluarga maka makna pembantu rumah tangga adalah orang yang membantu atau

⁴ Djoko Dwiyanto, 1999, *Pekerja Rumah Tangga dalam Analogi Sejarah*, EMPU Edisi Nomor 3 Tahun II 1999, Yayasan Tjoet Njak Dien, Yogyakarta, h. 6.

⁵ Yayasan Tjoet Njak Dien, 1999, *Profil Sosial dan Problematika PRT di DIY*, Yayasan Tjoet Njak Dien, Yogyakarta, h. 11.

⁶ Rebecca Gabrielle Harsono, 1994, *Hak-Hak Azazi dan Hak Reproduksi Pembantu Rumah Tangga*, LPM Universitas Kristen Duta Wacana dan Forum Perempuan Tjoet Njak Dien, Yogyakarta, h. 15.

⁷ Yos Soetiyoso, 1999, *Beberapa Catatan Tentang Dampak Krisis Bagi Keluarga, Pekerja Rumah Tangga (PRT) dan Pekerja Migran Indonesia*, Makalah dalam "Pelatihan Gender dan HAM bagi Volunteer, Pendamping Pemula dan PRT", Yayasan Tjoet Njak Dien, Yogyakarta, h. 6.

⁸ Judi Wacjman, 2001, *Feminisme Versus Teknologi*, Serikat Bersama Perempuan Yogyakarta dan OXFAM UK-I, Yogyakarta, h. 102.

⁹ Mansour Fakih, 1998, *Merekonstruksi Realitas Dengan Perspektif Gender*, Serikat Bersama Perempuan Yogyakarta dan OXFAM UK-I, Yogyakarta, h. 16.

menolong pekerjaan-pekerjaan dalam rumah tangga. Definisi tersebut agak bertentangan dengan sifat dan jenis pekerjaan yang dilakukan PRT karena sebenarnya bukan hanya membantu tetapi mengerjakan sendiri.

Secara analitis rumusan hubungan kerja PRT adalah hubungan yang timbul karena adanya perjanjian antara PRT dan majikan guna melakukan pekerjaan kerumahtanggaan dengan mendapatkan imbalan. Dengan demikian, sebenarnya PRT termasuk katagori pekerja, meskipun sifat hubungan kerja lebih bersifat semi formal.¹⁰ Permasalahannya sekarang, apakah PRT dalam produk hukum ketenagakerjaan nasional diposisikan sebagai pekerja atau tidak.

C. Posisi PRT dari Perspektif Hukum Ketenagakerjaan

Persoalan posisi PRT dalam hukum ketenagakerjaan berangkat dari perdebatan atau pertanyaan mengenai apakah PRT merupakan pembantu atau pekerja. Untuk itu perlu diketahui definisi pekerja atau buruh dalam peraturan ketenagakerjaan. Definisi tersebut sangat diperlukan untuk memperoleh kejelasan tentang unsur-unsur sesuatu, seperti misalnya siapakah yang dapat disebut pekerja atau buruh. Bagi suatu peraturan perundangan, definisi mempunyai arti penting untuk dapat bekerja (operasional) lebih lanjut. Bagi PRT, status hukum sebagai pekerja begitu substansial karena ikut menentukan ada tidaknya perlindungan hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1957 tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan, disebutkan bahwa buruh adalah barangsiapa bekerja pada majikan dengan menerima upah. Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1993 tentang Jaminan Sosial

Tenaga Kerja, disebutkan bahwa tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan, baik di dalam maupun di luar hubungan kerja, guna menghasilkan jasa atau barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1997 tentang Ketenagakerjaan memberikan definisi tenaga kerja sebagai setiap orang, laki-laki atau wanita yang sedang dan atau melakukan pekerjaan, baik di dalam maupun di luar hubungan kerja, guna menghasilkan barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1969 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Mengenai Tenaga Kerja memberikan pengertian tenaga kerja sebagai tiap orang yang mampu melakukan pekerjaan, baik di dalam hubungan kerja maupun di luar hubungan kerja, guna menghasilkan jasa atau barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Dari pengertian di atas, terlihat bahwa pengertian tenaga kerja sangat luas, mencakup baik buruh, PNS maupun militer, walaupun kemudian dari segi hukum maupun segi peraturan perundangan yang mengaturnya berbeda.¹¹ Berdasarkan pengertian tersebut di atas, maka sesungguhnya PRT juga dapat dikategorikan sebagai tenaga kerja (atau pekerja menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1957 Tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan).

Tetapi jika dilihat dari definisi majikan dalam berbagai peraturan ketenagakerjaan, maka pengertian PRT sebagai pekerja tersebut menjadi tidak berarti. Sebagai contoh, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1981 tentang Wajib Laporan Ketenagakerjaan di Perusahaan mengatakan "pengusaha atau majikan adalah orang, persekutuan atau badan hukum yang menjalankan sesuatu perusahaan milik sendiri atau orang, persekutuan atau badan hukum yang secara berdiri sendiri menjalankan

¹⁰ Nursyahbani Katjasungkana dkk., 1998, *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum Tentang Perlindungan Hukum Bagi Pramuwisma*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI Tahun 1997/1998, Jakarta, h. 9.

¹¹ F.X. Djumaldji, 1992, *Perjanjian Kerja*, Bumi Aksara, Jakarta, h. 23.

perusahaan bukan miliknya, atau orang, persekutuan atau badan hukum yang berada di Indonesia mewakili perusahaan yang berkedudukan di luar Indonesia”(lihat juga Undang-Undang No. 12 Tahun 1948 tentang Undang-Undang Kerja Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1947 tentang Kecelakaan Kerja, Undang-Undang No. 1 1970 tentang Keselamatan Kerja, Permennaker Nomor PER-02/PER/1993 tentang Kesepakatan Kerja untuk Waktu Tertentu, Permennaker Nomor PER-06 /MEN/ 1985 tentang Perlindungan Pekerja Harian Lepas, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1997, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1981 tentang Perlindungan Upah maupun Kepmennaker Nomor 150 Tahun 2000 tentang Penyelesaian PHK dan Penetapan Uang Pesangon, Uang Penghargaan Masa Kerja dan Ganti Kerugian di Perusahaan). Demikian juga jika diperhatikan definisi pekerja atau buruh dalam Undang-Undang Kecelakaan, yang mengatakan buruh adalah tiap orang yang bekerja pada majikan di perusahaan yang diwajibkan memberi tunjangan dengan mendapat upah atau Undang-Undang No. 7 Tahun 1981 tentang Wajib Lapor Ketenagakerjaan di Perusahaan yang berbunyi buruh adalah tenaga kerja yang bekerja pada perusahaan dengan menerima upah (lihat juga Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1981, Kepmennaker Nomor 150 Tahun 2000 atau bahkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1997 yang membedakan antara pengertian tenaga kerja dan pekerja). Hal tersebut juga dikuatkan dengan definisi perusahaan. Perusahaan menurut Pasal 1 huruf a Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1981 tentang Wajib Lapor Ketenagakerjaan di Perusahaan adalah setiap bentuk usaha yang mempekerjakan buruh dengan tujuan mencari keuntungan atau tidak, baik milik swasta maupun milik negara (lihat juga Peraturan Pemerintah Nomor 8

Tahun 1981, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1997, Kepmennaker 150 Tahun 2000).

Dari beberapa definisi tersebut, maka untuk dapat disebut buruh atau pekerja menurut perundang-undangan ketenagakerjaan di Indonesia harus dipenuhi persyaratan-persyaratan sebagai berikut :

- a. harus ada perjanjian kerja ;
- b. harus ada hubungan Zakelijk ;
- c. buruh harus bekerja pada perusahaan ;
- d. majikan adalah orang atau persekutuan atau badan hukum yang menjalankan perusahaan atau usaha. Dari hal tersebut dapat dilihat bahwa PRT tidak termasuk dalam katagori pekerja karena tidak memenuhi persyaratan yang dibutuhkan.

Tidak adanya konsistensi dan koordinasi antara beberapa peraturan tersebut dalam memberikan sebuah definisi mengilustrasikan bahwa pemerintah mengalami kegamangan atau *cross road* dalam menyikapi fenomena buruh/pekerja dan ketenagakerjaan. Terlihat ambivalensi sikap pembuat kebijakan publik (pemerintah), antara keinginan melindungi pekerja dan melanggengkan industrialisasi. Pada fase operasional hal tersebut besar pengaruhnya. Sebuah peraturan bisa tidak memiliki arti karena tidak ada peraturan pelaksanaan yang memberi petunjuk operasional dan teknis atau peraturan pelaksanaan ada tetapi tidak ada koordinasi, bahkan saling bertentangan satu sama lain. Pada tataran praktis, hal tersebut membuka peluang terjadinya praktek eksploitasi dan tekanan struktural pada buruh/pekerja.

Miskinnya perhatian dan perlindungan terhadap PRT tersebut menguatkan dugaan bahwa sampai sekarang negara masih ingin melanggengkan paradigma *developmentalism*. Konsep yang berorientasi pertumbuhan di segala lini tersebut bukan hanya memiliki kecenderungan menjadikan buruh sebagai tumbal bagi *security* dan akumulasi investasi,

¹² Abdul Rachmad Budiono, 1997, *Hukum Perburuhan di Indonesia*, RadjaGrafindo Persada, Jakarta, h. 40.

tetapi juga berpotensi menafikan kelompok yang dinilai tidak mampu memberi kontribusi ekonomi riil seperti PRT.¹³ Sebagai imbas struktural dari *political engineering* yang mengagungkan industrialisasi dan berorientasi maksimasi keuntungan (*profit oriented*), secara sistemik diciptakan instrumen formal yang mendukung paradigma tersebut sebagai media strategis.

Dari ilustrasi tersebut bisa dipahami mengapa penafsiran otentik atau definisi pekerja yang dibuat oleh *decision maker* tidak mengakomodasikan eksistensi PRT. Kebijakan tersebut merefleksikan karakter dan pilihan paradigmatis yang diadopsi dan mempengaruhi pola pikir *decision maker* dalam memandang, memaknai dan akhirnya mendefinisikan pekerja.

Kondisi tersebut kemudian memunculkan sebuah pendapat bahwa PRT termasuk pekerja informal. Tetapi jika dilihat dari definisi pekerja informal, seperti misalnya dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 1997, yang dikatakan sebagai tenaga kerja yang bekerja dalam hubungan kerja sektor informal dengan menerima upah dan atau imbalan, sementara sektor informal adalah kegiatan orang perorangan atau keluarga atau beberapa orang melakukan usaha bersama untuk melakukan kegiatan ekonomi atas dasar kepercayaan dan kesepakatan dan tidak berbadan hukum, nampak bahwa PRT pun tidak termasuk kategori ini. Dengan demikian dapat diilustrasikan posisi PRT dalam hukum ketenagakerjaan Indonesia berada pada stratum subordinat bahkan marjinal. Marjinalisasi formalistik tersebut pada tataran praktis telah membuka peluang terjadinya praktik eksploitasi baik ekonomi, fisik maupun psikologis dan semakin mengukuhkan pandangan *stereotype* bahwa PRT hanyalah "pembantu" yang sewaktu-waktu dapat dibuang. Tidak diakomodasikannya PRT dalam

peraturan ketenagakerjaan membawa kepada permasalahan mengenai media perlindungan apakah yang tepat bagi PRT.

D. Media Perlindungan

Karena PRT bekerja di sektor domestik dengan tugas utama di rumah, akibatnya sering dianggap milik majikan sekaligus menempatkan majikan sebagai pelindung. Dalam kondisi demikian, PRT sering tidak mempunyai kontrol, bahkan terhadap tubuhnya sendiri. Eksploitasi dan ketidakadilan yang dialami PRT tidak hanya terjadi di rumah majikan tetapi juga dalam komunitas mereka tinggal, merefleksikan dengan jelas pandangan dan nilai yang dianut masyarakat tentang PRT.

Profesi PRT dianggap aman sehingga risiko terabaikan, akibatnya banyak kekerasan yang terjadi tidak dianggap sebagai pelanggaran hukum karena dianggap urusan pribadi, tidak primer dan merupakan masalah. Ada indikasi berbagai kasus yang menyangkut PRT diselesaikan secara internal, walaupun memiliki indikasi kriminal dan merugikan publik secara luas. Tindakan semacam ini hanya meredam kasus, tetapi tidak menyelesaikan akar masalah yang menjadi penyebab karena hanya bersifat gali lubang tutup lubang, tidak diselesaikan secara struktural. Penyelesaian dan pembelaan yang menyangkut kasus PRT pun dirasakan kurang memuaskan. Proses penyelesaian kasus PRT sering lamban dan putusan yang dihasilkan juga sering kontroversial, karena kurang adanya keserasian antara *legal justice* dan *moral justice*. Ketika apresiasi dan keterlibatan masyarakat (*social control*) dalam proses penyelesaian perkara semakin meningkat, maka keputusan yang demikian potensial untuk digugat publik. Sebagai akibatnya, kasus yang menyangkut PRT seperti fenomena gunung es, kelihatan

¹³ Hikmat Budiman, 1997, *Pembunuhan Yang Selalu Gagal, Modernisme dan Krisis Rasionalitas Menurut Daniel Bell*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h. 23.

kecil tetapi sebenarnya banyak yang belum terekspos ke permukaan.

Fenomena di atas menggambarkan lemahnya perlindungan sosial dan hukum terhadap PRT dan menuntut negara (pemerintah) untuk benar-benar mencermati isu seputar PRT. Selama ini hubungan PRT dan majikan diserahkan kepada mekanisme perjanjian kerja dalam lapangan hukum privat tanpa ada intervensi pemerintah. Padahal diketahui bahwa PRT tidak memiliki *bargaining power* untuk menentukan aturan main dalam kesepakatan karena posisinya yang sangat subordinat. Dalam dialektika hubungan yang timpang tersebut relasi kesederajatan akan sulit terwujud.

Undang-undang ketenagakerjaan yang ada tidak cukup memberikan perlindungan hukum bagi PRT. Tidak adanya perlindungan hukum merupakan ancaman besar, sehingga solusinya adalah perlindungan hukum dalam sebuah instrumen legal formal (peraturan perundangan). Meskipun faktor lain sangat berperan, hal yang harus menjadi fokus utama adalah penyusunan peraturan perundangan yang bersifat melindungi PRT. Oleh karena itu, aspirasi beberapa komponen masyarakat yang menuntut dibentuknya peraturan perundangan yang melindungi PRT harus direspon positif dan disikapi secara bijak dan jangan dianggap mencari perhatian atau sensasi.

Profesi PRT tidak terjangkau oleh perlindungan hukum sehingga rentan terhadap berbagai tindak eksploitasi, kekerasan dan diskriminasi dalam segala bentuknya. Diperlukan peraturan perundangan agar PRT dapat menikmati perlindungan hukum secara lebih memadai. Meningkatnya kasus yang melibatkan PRT mendorong legislasi hukum untuk mengakomodasikan persoalan tersebut, tidak hanya stagnan pada kegiatan yang bersifat kognitif, tetapi juga mampu memberi efek yang berdampak pada perilaku sehingga hak-hak

yang ada dalam hukum dapat digunakan untuk memperjuangkan hak-hak mereka. Sebagai suatu gagasan yang sesuai dengan perkembangan jaman yang semakin peka terhadap hak asasi manusia dan demokratisasi, perlindungan PRT dalam sebuah instrumen legal formal adalah pilihan yang tepat, tetapi itu harus dilakukan secara cermat karena potensial memunculkan polemik, merupakan masalah sensitif dan bukan tanpa konsekuensi.

Diakui persoalan tersebut akan membawa kepada perdebatan tentang bagaimana perlindungan hukum bagi PRT harus diberikan. Satu hal yang harus diingat bahwa apapun bentuknya, peraturan dimaksud tidak boleh hanya sebagai strategi kontrol semata tetapi lebih kepada perluasan pemikiran yang lebih menghargai harkat dan martabat PRT sebagai pekerja seperti profesi lainnya. Oleh karena itu, usaha mengubah aturan main melalui instrumen legal formal ini harus lebih kepada kepentingan membangun sistem, bukan kepada kepentingan sesaat, karena hukum adalah bagian dari sistem.¹⁴ Tentu mewujudkan konsep ideal tentang perlindungan hukum PRT juga harus didukung *software* dan *hardware* hukum. Agar mampu menciptakan *justice for all* diperlukan pendekatan holistik dan kerja sistemik.

E. Kebijakan yang Berorientasi pada Implementasi

Hukum, termasuk peraturan perundangan tidak selalu lengkap atau tidak selalu jelas. Tidak ada hukum atau peraturan perundangan yang lengkap selengkap-lengkapnyanya atau jelas sejelas-jelasnya.¹⁵ Hal ini dapat dipahami karena peraturan perundangan fungsinya untuk melindungi kepentingan manusia, sedangkan kepentingan manusia tidak terhitung jumlah dan jenisnya, lagipula kepentingan manusia terus berkembang sepanjang masa. Oleh karena

¹⁴ John Z. Loudoe, 1985, *Penemuan Hukum Melalui Tafsir dan Fakta*, Bina Aksara, Jakarta, h. 83.

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, 2000, *Penemuan Hukum, Liberty*, Yogyakarta, h. 56.

tidak lengkap atau tidak jelas maka harus dijelaskan atau dilengkapi dengan menemukan hukumnya.

Penemuan hukum tidak hanya monopoli hakim, tetapi juga dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang (peraturan perundangan). Kewajiban pembentuk undang-undang secara sederhana, salah satunya adalah merumuskan atau mengatur kaedah atau peraturan untuk peristiwa yang belum diatur, yang belum terjadi tetapi diperkirakan akan segera terjadi atau bahkan peristiwa yang hipotesis sama sekali.

Dalam membentuk peraturan perundangan, salah satu hal yang penting adalah menciptakan stabilitas karena tujuannya untuk mengatur, dan ini tidak mudah. Banyak peraturan perundangan atau kebijakan publik yang dibuat pemerintah tidak dapat segera diimplementasikan secara efektif karena sejak proses formulasinya tidak berorientasi implementasi atau tergugat publik karena dibuat secara tergesa-gesa mengejar target tertentu.

Untuk mewujudkan sebuah kebijakan atau peraturan yang berorientasi kepada implementasi membutuhkan refleksi dan *review* atas berbagai faktor yang mendukung maupun menghambat serta perubahan-perubahan yang terjadi atau yang mungkin terjadi, yang bisa mempengaruhi keberhasilan serta kegagalan operasional kebijakan. Ini penting dicermati karena hasil guna peraturan perundangan atau kebijakan publik tidak hanya terletak pada kekuatan mengikatnya, tetapi juga pada kekuatan berlakunya secara operasional. Untuk dapat berlaku efektif, sebuah peraturan tidak hanya cukup memenuhi persyaratan formal (*Juristische Geltung*), tetapi juga kekuatan berlaku sosiologis (*soziologische Geltung*) dan filosofis (*Filosofische Geltung*). Agar dapat berfungsi, sebuah kebijakan publik atau peraturan perundangan harus memenuhi dan mempunyai kekuatan berlaku yuridis, sosiologis dan filosofis sekaligus.

Dengan demikian, selain penguatan

(*enforcement*) pada tataran substansi, peraturan perundangan harus memenuhi tata kaedah politik pembentukan peraturan perundangan maupun teknik pembentukan peraturan perundangan. Jika menginginkan sebuah rancangan peraturan perundangan atau peraturan perundangan tentang perlindungan PRT bisa digulirkan dan implementatif harus memperhatikan banyak hal :

1. Rancangan atau peraturan perundangan harus selalu diawali dengan pemahaman terhadap posisi dan kondisi riil PRT karena permasalahan bersumber pada kondisi tersebut. Untuk itu *decision maker* perlu mengintroduksi beberapa faktor dan isu relevan yang terkait dengan PRT. Perlindungan PRT dalam instrumen legal formal akan relatif meningkatkan kualitas hidup PRT, tetapi juga akan menambah beban majikan sehingga mempunyai konsekuensi tertentu. Ini artinya upaya perlindungan hukum PRT dalam sebuah instrumen legal formal harus dimatangkan terlebih dahulu.
2. Rancangan atau peraturan perundangan harus memperhatikan peraturan perundangan yang terkait dan sistem hukum yang lain, karena permasalahan perlindungan PRT tidak bersifat tunggal dan berdiri sendiri. Sebagai contoh, karena peraturan perlindungan PRT terkait dengan sistem peradilan pidana/sanksi pidana, maka penegak hukum dalam sistem peradilan pidana harus siap. Pemikiran yang cukup logis karena sulit diingkari bahwa efektifitas hukum tergantung pada banyak faktor yang pada intinya bermuara pada satu hal yaitu penegakan hukum, padahal sulit diingkari juga bahwa penegakan hukum di negara ini masih menghadapi berbagai kendala, baik dari subyek maupun aparat hukum yang melakukan penegakannya. Ketentuan pidana dalam rancangan atau peraturan perundangan tentang perlindungan PRT harus dicermati oleh penegak hukum dalam

- sistem peradilan pidana agar pelaksanaannya sesuai dengan asas dan tujuan pembentukan kebijakan atau rencana kebijakan tersebut.
3. Penyusunan rancangan atau peraturan perundangan, selain memperhatikan kelompok sasaran (*target groups*), juga harus melibatkan profesi lain seperti budayawan, sosiolog, psikolog dan sebagainya, karena persoalan perlindungan PRT bukan *an sich* persoalan hukum. Selain itu juga harus diperhatikan faktor-faktor lain seperti kondisi ekonomi, iklim politik dan sebagainya, yang bisa berpengaruh secara signifikan karena hukum tidak steril dari faktor-faktor tersebut.
 4. Mempersiapkan unit-unit pelaksana (*implementing agents*) yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Sebagai contoh, Badan Informasi PRT, Institusi Pelatihan dan Pengawasan dan sebagainya harus siap karena harus diakui profesi PRT rentan terhadap konflik, menciptakan peluang bisnis dan dekat dengan isu kriminal (sebagai korban atau mungkin pelaku).
 5. Mempersiapkan peraturan pelaksanaan yang memberi petunjuk operasional dan teknis atas kebijakan. Aturan pelaksanaan harus jelas, sinkron dan koordinatif dengan kebijakan agar kebijakan tersebut memiliki arti.
 6. Mensosialisasikan atau mengkomunikasikan semua informasi terkait dengan rencana kebijakan perlindungan PRT kepada pihak yang terlibat langsung (*the principle actors*) agar memperoleh dukungan baik *interest* maupun komitmen, agar nantinya ada rasa memiliki untuk mengimplementasikan peraturan atau kebijakan dengan kesadaran penuh. Sosialisasi ini membutuhkan media efektif agar dapat menyentuh semua segmen terkait. Membutuhkan kerja keras, karena cakupan segmen yang terkait sangat banyak dan luas dengan *background* yang relatif berbeda dalam segala dimensi.
 7. Agar mudah dimengerti kelompok sasaran dan tidak menimbulkan kebingungan penegak hukum maka secara tekstual sebuah rancangan atau peraturan perundangan harus disusun secara sistematis, memperhatikan prinsip efisiensi, kalimat dan bahasa hukum yang efektif, jelas, tidak klise dan wayuh arti. Ini perlu untuk menghindarkan diri dari penafsiran yang berbeda-beda dan celah-celah untuk penyimpangan, karena kalau ini terjadi, PRT yang sebenarnya ingin dilindungi akan semakin tidak terlindungi, sebab tidak memiliki *bargaining power* atau partisipasi, akses dan kontrol dalam hukum. Tidak mudah merumuskan hak-hak PRT yang harus dilindungi karena menyangkut hak asasi manusia dan perumusan secara konkrit hak-hak tersebut dalam cakupan sebuah peraturan perundangan.
- Tentu apa yang disebutkan di atas tidak bersifat limitatif karena masih banyak hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan suatu peraturan perundangan, terutama mengenai penguatan substansi.

F. Political Will

Elaborasi persoalan ketenagakerjaan tidak hanya melibatkan buruh (PRT) atau pengusaha (majikan) tetapi juga negara (pemerintah) karena sifat hukum ketenagakerjaan selain privat (otonom) juga publik (heteronom). Jika pada awalnya masalah ketenagakerjaan tersegmentasi sebagai hukum privat, namun pada perkembangannya negara dalam hal ini pemerintah mulai membuat regulasi yang mengatur juga masalah ketenagakerjaan. Ketenagakerjaan mulai diatur sebagai hukum publik, dalam konteks pembicaraan ini, artinya perlindungan hukum PRT relatif akan mudah tercapai jika negara atau pemerintah ikut memperhatikan nasib PRT. Dengan demikian negara (pemerintah) harus mempunyai komitmen politik untuk melindungi PRT karena

partisipasi, akses dan kontrol PRT dalam hukum sangat terbatas.

Pemerintah harus benar-benar peduli dan meyakini urgensi perlindungan hukum PRT dan tidak menganggap perlindungan atas PRT dalam sebuah instrumen legal formal merupakan parasit atau sesuatu yang bersifat sekunder dan komplemen. Tetapi sampai saat ini pemerintah nampaknya belum mempunyai prakarsa untuk membuat peraturan perundangan dimaksud, bahkan ada kesan khawatir, walaupun banyak birokrat atau anggota legislatif yang mengatakan PRT rentan dan perlu dilindungi. Prakarsa justru datang dari komponen masyarakat (Lembaga Swadaya Masyarakat/LSM) yang peduli nasib PRT.

Hal yang bisa dipahami karena proses pembentukan hukum tidak steril dari politik. Produk hukum tidak netral dari kekuatan, ideologi, muatan kepentingan dan berbagai sistem nilai yang hidup di tubuh *decision maker*. Berhasil tidaknya kebijakan digulirkan tergantung pada *political will* dan paradigma yang dianut *decision maker*. Belum adanya respon positif terhadap urgensi perlindungan hukum PRT juga mencerminkan fenomena tersebut.

Ketidaknetralan hukum juga sering terlihat pada tataran substansi. Formulasi atau perumusan hukum sangat dipengaruhi dan mencerminkan dengan kuat visi dan misi, kekuatan, kepentingan, ideologi dan paradigma yang ada di tubuh *decision maker*. Sebagai contoh, jika peraturan dibuat oleh dan dalam suasana patriarki maka produknya relatif kurang berperspektif keadilan *gender* atau jika *decision maker* didominasi suara konglomerat maka produk yang dihasilkannya akan sangat kapitalistik dan menafikan sektor populer seperti buruh. Dari sini bisa dipahami jika misalnya draft Rancangan Peraturan Daerah tentang Perlindungan PRT yang disusun oleh LSM akan sangat dipengaruhi oleh idealisme LSM yang bersangkutan, yang sangat berpihak pada PRT.

Jadi berhasil tidaknya instrumen legal

formal tentang perlindungan PRT digulirkan sangat tergantung pada perjuangan politik pendukungnya serta *political will decision maker* (pemerintah) dan apakah produknya mampu mencerminkan gagasan yang akan mengangkat harkat dan martabat PRT juga tergantung banyak kepada bagaimana *decision maker* melihat dan menyikapi realitas obyektif PRT dengan kompleksitas permasalahannya.

G. Penutup

Dari paparan di atas dapat disimpulkan bahwa hukum memiliki banyak keterbatasan dan keterbatasan dalam merespon kepentingan PRT, profil dan profesi yang rentan dengan kompleksitas permasalahan. Pada saat hukum seharusnya tampil sebagai panglima dalam mewujudkan persamaan dan keadilan bagi kaum yang tidak memiliki partisipasi, akses dan kontrol apapun terhadap hukum seperti PRT, justru hukum terkesan menafikan eksistensi riil mereka.

Marjinalisasi sistemik seperti itu menjadikan perlindungan hukum bagi PRT memiliki *sense of urgency*, walaupun harus diakui bahwa dengan adanya perangkat legal formal tidak secara otomatis PRT menjadi terlindungi hak-haknya sebagai pekerja dan terlindungi dari praktik eksploitasi. Tetapi dengan digulirkannya instrumen legal formal yang mengatur kepentingan PRT, setidaknya mampu menjadi embrio bagi pencerahan nasib PRT yang status hukumnya sampai saat ini masih terabaikan.

Disadari bahwa perlindungan hukum dalam bentuk instrumen legal formal akan menimbulkan beberapa konsekuensi tertentu, sehingga sekalipun keberadaan instrumen legal formal yang melindungi PRT merupakan kebutuhan mendesak tetapi proses pembentukannya tidak boleh terjebak pada ketergesa-gesaan ataupun mengejar target tertentu, artinya harus dimatangkan lebih dahulu. Karena persoalan perlindungan PRT tidak bersifat

tunggal dan berdiri sendiri, tidak hanya *an sich* persoalan hukum, beberapa hal bisa dilakukan misalnya dengan mengundang masukan dari berbagai sumber (sosiolog, psikolog, budayawan dan lain-lain) melalui multimedia (seminar, *workshop*, lokakarya dan sebagainya) agar *outputnya* implementatif dan tidak mengalami *deadlock* karena digugat publik,

yang hanya akan menambah panjang deretan krisis kepercayaan terhadap hukum.

Pada akhirnya harapan diberikan kepada pemerintah (eksekutif dan legislatif), karena perlindungan hukum PRT dalam sebuah instrumen legal formal tidak lepas dari peran strategis dan *political will* pemerintah. Daftar Pustaka

DAFTAR PUSTAKA

- Awuy, Tommy F., 1995, *Wacana, Tragedi dan Dekonstruksi Kebudayaan*, Jantera, Jakarta.
- Boserup, Ester, 1984, *Peran Wanita Dalam Perkembangan Ekonomi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Budiman, Hikmat, 1997, *Pembunuhan yang Selalu Gagal, Modernisme dan Krisis Rasionalitas Menurut Daniel Bell*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Budiono, Abdul Rachmad, 1997, *Hukum Perburuhan di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Djumialdji, F.X., 1992, *Perjanjian Kerja*, Bumi aksara, Jakarta.
- Dwiyanto, Djoko, 1999, *Pekerja Rumah Tangga Dalam Analogi Sejarah*, EMPU Edisi Nomor 3 Tahun II 1999, Yayasan Tjoet Njak Dien, Yogyakarta.
- Fakih, Mansour, 1998, *Merekonstruksi Realitas Dengan Perspektif Gender*, Serikat Bersama Perempuan Yogyakarta dan OXFAM UK-I, Yogyakarta.
- Harsono, Rebecca Gabrielle, 1994, *Hak-Hak Azasi dan Hak Reproduksi Pembantu Rumah Tangga*, LPM Universitas Kristen Duta Wacana dan Forum Perempuan Tjoet Njak Dien, Yogyakarta.
- Katjasungkana, Nursyahbani, dkk., 1998, *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum Tentang Perlindungan Hukum Bagi Pramuwisma*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI Tahun 1997/1998, Jakarta.
- Loudoe, John z., 1985, *Penemuan Hukum Melalui Tafsir dan Fakta*, Bina Aksara, Jakarta.
- Mertokusumo, Sudikno, 2000, *Penemuan Hukum*, Liberty, Yogyakarta.
- Soetiyoso, Yos, 1999, *Beberapa Catatan Tentang Dampak Krisis Bagi Keluarga, Pekerja Rumah Tangga (PRT) dan Pekerja Migran Indonesia*, Makalah dalam "Pelatihan Gender dan HAM bagi Volunteer, Pendamping Pemula dan PRT", Yayasan Tjoet Njak Dien, Yogyakarta.
- Wacjman, Judi, 2001, *Feminisme Versus Teknologi*, Serikat Bersama Perempuan Yogyakarta dan OXFAM UK-I, Yogyakarta.
- Yayasan Tjoet Njak Dien, 1999, *Profil Sosial dan Problematika PRT di DIY*, Yayasan Tjoet Njak Dien, Yogyakarta.